



当前位置： 水信息网 > 技术频道 > 水利新论 > 正文

搜索

我国水资源配置扭曲的根源及解决对策

<http://www.hwcc.com.cn>

时间： 2001年2月20日 10:39

来源：《中国水利》2001年第2期



我国水资源配置扭曲的产生

新中国成立 5 0 年来，我国的水利事业取得了巨大的成就。但是，为什么在我国的水利事业取得巨大成就的同时，特别是初步建立起社会主义市场经济体制以后，水资源越来越成为日益突出的问题

我认为：第一，过去粗放、陈旧的经济增长方式是造成我国的自然资源未能得到有效、合理利用的直接原因。理论上长期受“政治经济学”的束缚，几乎只限于对生产关系的研究。我国长期缺乏对资源经济问题的系统研究，结果造成我国缺乏合理配置和利用资源的理论和方法。政府计划、政策的制定缺乏所需的专门科学理论与有效工具的支持。我国的经济管理体制由计划经济体制转变到市场经济以后，由于政府职能尚未完全实现组织“公共物品”供给的现代政府职能的转换，财政税收体制的改革尚未完成“公共财政”的全部框架，水管体制基本是计划经济体制时的产物。1 9 9 4 年我国财政税收体制改革的不完善，地方利益、企业利益的多元利益驱动对自然资源的掠夺性、短期性的行为，使得已经不堪重负的水资源进一步的恶化。这是造成我国严峻的水资源形势的根源。第二，在市场经济体制下，不管哪个国家都存在“市场失败”的领域，即“外部效应”的存在，因而使得公共的社会资源受到浪费或破坏。由于政府组织“公共物品”供给的部分职能的缺位，而市场机制在资源配置中的强大作用却因旧体制而没有得到充分发挥。这是造成我国水资源问题日益严峻的主要矛盾。第三，产权问题属于市场经济的核心问题。产权问题是我国经济体制改革的深层次问题，是国有企业改革和各行各业改革共同面临的问题，它不是水利行业的特殊问题。我国土地使用权的法律问题早已解决。土地承载江河湖泊，水资源费的本质属于“地租”。因此，水权问题并不是妨碍我国解决水资源问题的主要矛盾。第四，水价，是水资源管理中的重要经济杠杆，对水资源的配置和管理起重要的导向作用。成本决定价格。只有我国供水行业形成产业化，并实行企业化运作，才能有效确立成本，为确立水价奠定基础。因此，政府的职能转换和水利行业的自身改革具有决定水价改革成败的关键作用。

实现政府职能向“公共部门”的转换、建立公共财政框架，是水资源实现有效合理配置的基础

市场经济发达的国家，主要采取以下措施，实现“看得见的手”与“看不见的手”的有机配合：①政府制定反垄断的各种法律法规，打破妨碍资源合理配置的不正当的垄断，最大限度发挥市场机制在资源配置中的作用。②建立统一开放的市场，使非政府投资能够以最低的障碍使用社会资源；鼓励民营部门通过追求利润的最大化与效用的最大化实现资

源的有效合理配置。③防止自然垄断行业和公用事业行业倚恃垄断地位谋求超额利润，损坏公共利益，政府应制定最高限价。④政府运用财经政策调控宏观经济运行。⑤政府通过公共支出、公共投资政策弥补市场缺陷，投资公共项目、基础产业项目、高新技术产业项目，调节社会总供给与总需求间的平衡，避免经济出现大的波动。需要特别指出的是，资本主义国家也投资建立国有企业，而且国有企业在国民经济中占有相当的比重。

我国实行中央、省、自治区、直辖市、县市乡镇四级政府管理体制。1994年中央政府与地方政府实行分税制，其正面效果是提高了中央政府的财政能力，但是反面效果也日渐突现：①地方政府为追求政绩，对地方经济的直接干预，以及目标的短期化行为，使资源配置的合理机制受到很大扭曲。②各地方政府之间的市场壁垒，破坏了国内统一开放市场的形成。③外贸企业、出口加工企业自相竞争、无序竞争，削弱了对外竞争的能力。④各省产业结构趋同以及低水平重复投资、重复建设降低了国家宏观经济的运行质量，加重了国内金融风险。⑤作为小造纸、小煤矿、小钢铁、小炼油、小化工等“五小”企业，国家屡禁难绝，使得国家的土地资源、矿产、森林、生物、水资源等资源以及大气环境、水环境受到极大的破坏。⑥财政税收体制本身的缺陷，预算制度存在的缺陷，县级、乡镇级政府机构膨胀，为增加“吃饭”财政的收入，以费顶税，加重了企业和农民的负担，滋生腐败，加重了社会的矛盾。⑦某些政府部门及地方政府运作缺乏成本意识，甚至有相当一部分专项资金被截留。⑧国有经济分布过宽，国有经济比重过大，非国有经济发展滞后，经济结构单一，投资体制单一，融资渠道单一，“公共部门”与“私人部门”混淆不清。

水资源是最具有外部效益的公共物品。水利工程投资大、工期长、社会效益突出，市场失效明显。在地方政府职能未转换，地方公共财政框架未建立的情况下，地方政府很难在关系全国的大江大河的治理中投入更多的配套资金，更不要说民间资本的介入。可以说，政府职能的转换与公共财政框架的建立，是我国水资源投入产出进入良性循环的基础。

建立“第四国家机关”，改革水资源管理体制，政府对水资源供应市场实行垄断

在市场经济发达的国家，有一类由立法机关授权立法，由精通经济、法律、专业技术的专家组成的具有准立法权、准行政权、准司法权的高智能的“第四国家机关”——市场委员会。经济发达国家的实践表明，第四国家机关的特殊职能，特殊作用，能使市场经济的运行比较顺利地运转。经济发达国家调控市场经济的许多章程细节，都是出于第四国家机关。第四国家机关，即专门调控市场经济的多种专门委员会。美国的联邦储备委员会、联邦贸易委员会、食品药品局、国家劳动关系委员会等都是第四国家机关。这是许多市场经济发达国家组织法的一条原则，也是发达国家成功调控经济的有效形式。很值得我国参考借鉴。

水资源关系国家的生存与发展。借鉴市场经济发达国家的成功经验，提高国家水利部调控水资源的地位，使之成为具有准立法权，保留原行政权，授予准司法权，使之由工程水利朝“公共部门”，朝调控水资源、水经济、组织“公共物品”供给转换，这是提高我国水的利用效率的重要步骤之一。

我国水资源的开发、利用、管理以及水污染防治，涉及水利、电力、交通、地矿、环保和城建等许多部门，多部门管水不但增加了政府的管理成本，减弱了财政资金的使用效果，而且还不自觉地造成了资源的浪费、破坏。因此，应该进一步统一我国的水资源管理，其中包括统一国家对涉水部门的资产管理。我建议：①将我国的防洪、灌溉、排水、供水、水电、内河航运、地下水勘测、水污染防治、城市地下水使用及自来水、农村地下水使用、饮用水及国家投资所形成的固定资产纳入统一协调、集约管理的轨道。②吸收、借鉴发达国家流域管理的经验，实行统一管理，综合利用，滚动开发。③按全国的不同地区划类，统一全国的水资源收费标准。④将资源费的征收包括水资源费纳入国家财政税收体制改革的范围。⑤将流域规划、城镇用水规划、工业用水规划纳入国家国民经济计划管理的范围。⑥由于我国西部地区长期的甚至掠夺性的开发，相当广阔的国土面积的生态资源已经枯竭或开始枯竭。为有效扭转这种状况，建议在不打乱行政管理体制的情况下，根据水土保持区的地理、地质、地形、地貌、气候、水文、生物、土壤等自然资源状

况的相关性，结合地区经济发展历史，现有产业结构及未来发展方向，制定有针对性的产业政策。要设立经济区。经济区要面向国际国内两个市场，确立自己的主导产业。⑦改革、完善我国的财政转移支付制度，强化支出管理，纠正拨款后失去监督的现象，扭转使用效率低下的状况，克服预算管理执行与市场经济脱节的缺陷。⑧积极推进省、市、县水资源管理体制的改革。建立适合本地情况的统一水管机构。

国家对水资源的使用应该实行有偿、有限期使用制度。水资源在全国统一协调平衡的基础上，对水资源的使用权出让的改革，应由地方政府有计划、有步骤的进行。七大流域的水资源的使用权由七大流域机构统一管理。政府对水资源供应市场 一级市场 实行垄断，并着手建立、培植水资源二级供应市场。这样不但可以改变水资源使用的无序状态，减少资源浪费、破坏，减少城市建设、工业布局与水源的矛盾，而且可以为水资源二级市场，即水资源使用权的转让，供水的商品化奠定基础。

应该注意的问题是：①城市水资源的供应应当规划先行，并结合城市的产业政策、人口政策、城市功能和人文生态因素综合考虑。②水资源使用权的供应应当有计划、按步骤分类分批实施。对已经取得水资源使用权的，要重新登记，重新办理限期使用的手续，重新办理使用权手续。③要区别各地的不同情况，有针对性地建立水资源使用权招投标、使用权拍卖、专家评审和跟踪管理相结合的水资源供应机制。④水资源使用权的供应要兼顾各方的利益。

全面推进水利行业改革，水管单位企业化、供水商品化、水土流失治理的产权化，充分发挥市场机制在水资源配置中的强大作用

据统计，整个水利行业非经济实体占 3 / 4，经济实体仅占 1 / 4。水利行业本身结构失衡的状况如不解决，单纯调整水价，并不能真正提高水的利用效率。全面推进水利行业，包括城市供水行业的自身改革，解决好水利行业、城市供水行业自身的效率问题，盘活庞大的水利行业的国有固定资产，是解开我国水价纽结的关键。水管单位企业化是供水商品化的基础，是市场机制在水资源配置中有效发挥作用的前提条件。

目前，不少江河的水利工程项目的建设质量屡屡曝光，已经成为一种社会的隐患。为此建议：①水利部建立全国统一开放的水利水电建设市场。打破行业封锁，地区封锁，实行透明化管理，对于事关全国大局的水利水电、水土保持工程项目 例如南水北调工程、西部开发工程 ，实行全国招标、竞标、专家评标。②七大流域管理机构负责组建本流域的开放的、透明的“水利水电工程交易中心”。强化有形市场的功能建设，以有效遏制工程腐败为切入点，推行水利水电工程质量的全优化管理，提高“公共物品”的建设质量，提高财政投资的使用效果。③总投资在 1 0 0 0 万元以上的非生产性建设项目和总投资在 2 0 0 0 万元以上的生产性建设项目必须进入“交易中心”实行现场交易。强化对施工企业的资质、工程履历、建设质量、商业信誉的监督、评价、考核。运用现代科技手段对建设单位的建设活动，按工程内容，设定管理控制节点。建设项目严格按照节点的先后顺序办理手续。通过环环的严格管理，从根本上杜绝转包。④各流域机构成立“质量检测认证中心”，对工程实行严格的阶段性的控制，如开工许可、中间验收、竣工验收、使用许可等。通过强制性的行政措施和有效的技术手段实现质量保证目标与安全保证目标。

凡是由政府财政支出或资金虽来自不同的渠道，但资金性质属于国有资本的水利工程项目，或项目性质属于“公共物品”的，均要实行“透明”管理、投资效益控制考核管理、质量安全保证管理。要以法规的形式明确项目业主的地位、权利和责任、项目的建设程序、施工建设及主要设备采购的公开招标办法。对于招投标的公开、公平、公正以及投资使用的透明度等，要有严格具体的要求。吸收、借鉴国外全过程动态控制项目投资的控制方法、控制技术和控制手段。分阶段控制项目投资，消除、杜绝“三超现象”。对于政府财政投资或国有资本控股的大型水利水电工程项目，其项目“一把手”，要实行按工期分段、新老班子交叉、交替连续的管理办法。

充分发挥市场机制在大型水利工程等公益性项目资源配置的作用。在保证“私人部门” 企业、民间资本 有利可图的情况下，可分段实行经营权的招标投标，吸引民间资本进入公益项目。

依照《公司法》和国务院办公厅转发的《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理的基本规范 试行》对水利行业的原事业单位，城市供水行业的自来水公司，或名义改为企业，名称改为公司，但机制仍未转换的机构进行规范的公司化改制。政府要垄断水资源供应一级市场，放开城市饮用水、农村饮用水及灌溉用水的二级市场。要鼓励民间资本进入二级市场参与市场竞争。在上调水价的同时，要制定饮用水的最高限价，防止供水单位损害公众利益。

西部干旱地区水土流失的治理，重点要解决土地使用权和投资收益权的问题。我国县级、乡镇政府的职能转换，以及县级、乡镇级规范财政的建立，既直接关系我国农业现代化的进程，也直接影响到我国西部干旱地区水土流失的治理成效。

以稀缺与再生、鼓励与限制、垄断与竞争、局部与全局的统一为目标，制定我国的水电产业政策

我国的水电开发分属于水利、电力两个部门，管理体制不顺，产业政策的引导和支持力度不足是制约水电开发的重要因素。因此有必要理顺我国水电开发的管理体制。建议：①将水电开发统一纳入全国的发展规划之中。②将水电开发置于流域管理的体制之中，对整个流域实行统一规划，综合利用，滚动开发。③理顺电力工业调度与水库调节调度的关系。电力调度要充分考虑国家的水情特点。要从全国的大局出发，尽可能地发挥水能的作用，力争实现少弃水。④重新修订完善《水利产业政策》，有必要专章制定水电产业政策。⑤由于我国现行财税体制中的税种设置，地方政府的收费构成不利于大中型水电项目的开发，而这些问题又都是在市场经济中水电业主难以解决的问题，所以只能依赖国家产业政策的支持。根据我国的资源状况，有必要在以稀缺与再生、鼓励与限制、垄断与竞争、局部与全局相统一为目标，制定我国的水电产业政策。⑥有必要增加对国家开发银行的财政投入与政策投入，增列开发银行对水电项目的贴息贷款，并延长贷款期限。⑦国家对水电项目的综合利用效益由财政给予合理补偿。对于大型、特大型水电项目，实行具体项目具体政策，从建设到投产的各个阶段降低税赋。⑧美国的可再生能源的生产装置的10%可以抵税。可再生能源发电，每千瓦时电联邦政府补贴1.5美分。美国的公用事业管理法规定，电力公司必须收购由可再生能源生产的电力。法国的电力供应法规定，电力公司必须让可再生能源发电上网，并以固定的价格收全部电量，以当地电价的90%作为上网电价，上网电价的成本差价由电网负担。我国有关部门亦可参考上述措施，制定有关政策。⑨国家有针对性地组织东部的电力用户参与西部电源生产企业的多元化改制，同时组织西部的电源生产企业参与东部地方供电企业的多元化改制。鼓励供电企业竞争，取消特许供电区。要让用户自由选择供应商。根据我国的水电分类，要对大型、中型、小型、农村小水电制定不同的政策。农村需要适合农民特点的电力市场。为防止某些干部利用职权以权谋私，可组织农民对农村小水电入股持股。根据我国的国土综合整治时，如治沙、植树造林、水土流失治理等，应通盘考虑水电建设施工企业职工的安置问题。我国目前正处在转型时期，企业职工需要安置，农村富裕劳动力需要转移，新增就业人员自然增长。因此，有必要制定政策，从解决产权和服务保障体系入手，通过吸引的方式，实现有效的大规模移民。

作者：中国长江三峡工程开发总公司 戴瑞林

人气： 526

编辑：caoshj



推荐给朋友：

发送

订阅短信：



：：相关新闻：：

- 南水北调东线水资源配置问题探讨（王慧 王慧敏 仇蕾）（2008-11-11）
- 水资源配置决策：科学与动态并重（游进军）（2008-5-23）
- 淮河流域水资源配置格局的特点及实现途径（顾洪 沈宏 吴贵勤）（2006-10-16）
- 试论珠江三角洲的“缺水”危机与水资源配置研究（崔树彬 王琳 王现方）（2005-6-21）

- 西部开发、南水北调和水资源配置的综合思考（左东启）（摘要）(2004-9-7)
 - 张光斗：对“西北地区水资源配置、生态环境建设和可持续发展战略研究”的认识(2003-6-27)
 - 刘昌明：水资源配置研究若干问题(2003-4-8)
 - 水资源配置的方法及建立水市场应注意的一些问题（徐方军）(2001-10-10)
-

版权所有/维护管理：天津市龙网科技发展有限公司

